

O DESEMPREGO E O SUBEMPREGO NO BRASIL: COMO EVITAR E COMBATER?

RALPH C. J. VON GERSDORFF*

1. Introdução; 2. Desemprego como problema administrativo; 3. Definições; 4. O planejamento e o desemprego; 5. Educação/treinamento e desemprego; 6. Previsões tecnológicas e o emprego; 7. Comércio exterior e o desemprego; 8. A inflação e o desemprego; 9. A poupança e o desemprego; 10. Seguro-desemprego; 11. Obras públicas/compras governamentais e emprego; 12. Emprego direto pelo governo; 13. Emprego por ramo de atividade; 14. Conclusão.

1. Introdução

O desemprego é uma doença social que pode ser evitada e combatida pela aplicação de métodos administrativos tanto através da ação governamental, como do setor privado, como ainda por meio de auto-ajuda.

No Brasil, esse mal social de modo algum se justifica porque o desenvolvimento sócio-econômico rápido e substancial é facilitado pela existência de recursos naturais, tais como terras com fertilidade duradoura que permitem a produção agropecuária e florestal e imensos depósitos de minérios, constituindo uma grande exceção apenas a região Nordeste.

O Nordeste, por essa razão, precisa adotar um modelo de desenvolvimento baseado menos em recursos naturais — água, solos férteis, minérios, de que a região é carente — e mais em experiências como as já desenvolvidas, por exemplo, em Porto Rico, com seu acordo aduaneiro com os EUA; na Austrália Ocidental; na Suíça; na Dinamarca; na Holanda; no Japão; na Coreia do Sul; na Tailândia; em Taiwan; em Hong Kong e Cingapura, todas regiões ou países que sofrem de carência ou escassez extrema de recursos naturais, o que, porém, não os impediu de atingir razoável estágio de desenvolvimento. Uma solução equivalente, no Nordeste, corresponderia a uma grande aplicação de recursos no setor educação/treinamento/pesquisas.

Não é só da agricultura — que no Nordeste sofre por falta de recursos hídricos para irrigação — que vive o homem. Há outros setores, que não o agropecuário, que o Nordeste pode desenvolver, aplicando as mesmas políticas que deram resultados nos casos citados. Além disso, o nordestino pode, livremente, migrar para outras regiões brasileiras ainda despovoadas mas cheias de recursos naturais, inclusive com terras férteis e fartura de água. Mesmo para isso, porém, ele precisa de educação e treinamento em nível bem mais elevado do que aquele de que dispõe atualmente.

* Secretário do Centro de Estudos e Pesquisas Genival Londres (Cegel). Rua João Borges, 200 — Rio de Janeiro, RJ. Economista, ex-professor na EBAP. (Endereço do autor: Centro de Estudos e Pesquisas Genival Londres. Rua João Borges, 200 — Rio de Janeiro, RJ.)

2. Desemprego como problema administrativo

No sistema socialista ou comunista, onde a economia é totalmente planejada, não deveria sequer existir desemprego. Nesse regime o indivíduo, seja homem ou mulher, é punido pela lei, com cinco a dez anos de prisão em *gulags*, quando se mantém desempregado por vontade própria, sendo considerado um *parasita* da comunidade. As mulheres solteiras, casadas ou viúvas são obrigadas a estudar ou trabalhar, tendo deveres e direitos iguais aos dos homens. Também não existe plena liberdade de mudar de emprego e de profissão, de viajar, inclusive ao exterior. Falta ao indivíduo toda a liberdade, até mesmo a possibilidade de defesa contra arbitrariedades cometidas pelas autoridades, contra detenção e prisão em *gulags* e outras torturas.

O desemprego pode surgir no sistema *capitalista* ou de *mercado livre*, o qual é sempre um sistema misto, com setores preponderantemente privados e setores preponderantemente estatais.

O governo federal brasileiro está preparado para enfrentar um desemprego aberto? Possui instituições, dados e planos para isso?

Instituições há, e até os dados, em parte, mas não há planejamento que preveja o desemprego e as medidas que podem ser tomadas para combater ou minimizar os males causados por essa *doença social*.

O Brasil — com instituições como a Secretaria de Planejamento (Seplan) da Presidência da República, o mais alto órgão de planejamento, subordinada diretamente ao presidente da República e os Conselhos de Desenvolvimento Social (CDS), de Desenvolvimento Econômico (CDE), Monetário (CMN), de Política Salarial e de Emprego, etc., compostos pelos ministros das áreas respectivas ou seus representantes, e o Ministério do Trabalho (MTb) com o Sistema Nacional de Emprego (Sine) e suas *agências de emprego* — estará preparado para um desemprego aberto?

Quanto aos *dados* relativos ao país como um todo, temos os censos decenais, as estimativas anuais sobre a população economicamente ativa (PEA, 1981: 45 milhões, dos quais 9 milhões subempregados), a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e as estatísticas do próprio Ministério do Trabalho, que dão informações sobre emprego e, por resíduo e amostragem, também sobre desemprego. Estatísticas sobre desemprego aberto o IBGE até agora só possui em relação às grandes cidades.

Nos *planos federais* não há alternativas que contem com o desemprego, nem mesmo previsões pessimistas que levantem hipóteses sobre a possível diminuição do emprego no caso de conjunturas adversas internas e/ou externas.

Teoricamente, um plano deve conter pelo menos três alternativas: a) projeção da tendência histórica; b) projeção otimista; c) projeção pessimista. Hoje seríamos levados a usar a projeção pessimista, pois o desemprego aberto está aumentando tanto no Sul, especialmente em São Paulo, como no Nordeste, onde o subemprego crônico transformou-se em desemprego pela seca extraordinária e pelas enchentes subseqüentes.

A *nível regional* também já há instituições, dados e planos, mas não podemos perceber ainda a preocupação do planejamento a respeito de um desemprego aberto que possa surgir no futuro.

A *nível de empresa individual*, as relações empregador/empregado no Brasil são péssimas, conduzindo a greves e demissões em massa, sem sistemas de

motivação,¹ incentivos, estabilidade e promoção, para cada empregado, segundo seu desempenho e seu progresso no treinamento ou reciclagem permanente dentro e fora da empresa.

Um modelo a ser seguido neste campo talvez fosse o da empresa japonesa, mas o tipo de paternalismo praticado no Japão pode não ser do gosto dos empregados brasileiros. Consiste, principalmente, em dar estabilidade no emprego promovendo, porém, segundo o desempenho no treinamento e no trabalho.

3. Definições

3.1 Desemprego involuntário

Neste artigo discutiremos principalmente este tipo de desemprego.

De certa forma, aposentadoria *por tempo de serviço* é um desemprego voluntário. Quantos, porém, a procuram ou querem realmente aposentar-se? Consideram a aposentadoria somente como um subsídio do governo, estabelecido com base nas contribuições previdenciárias já pagas, e continuam trabalhando. Poucos realmente aposentam-se e ficam absolutamente inativos. O homem não vive sem ocupar-se com alguma atividade. Faz alguma coisa, mesmo que ganhe pouco ou nada além da aposentadoria, que deveria ser maior que o salário-mínimo para permitir um sustento condigno.

O desemprego *aberto* é aquele que não é *escondido*, como o *subemprego* de biscateiros, etc. Para poder sobreviver com suas famílias, os desempregados desse tipo teriam que ter recursos de poupança, de aviso prévio, de FGTS e de outras fontes. Não tendo recursos, poderão ver-se compelidos a recorrer a expedientes que são fruto do desespero, como assaltos, etc.

3.2 Desemprego estrutural ou friccional e conjuntural

Numa economia de *mercado livre* sempre existirá esse tipo de desemprego causado pelas mudanças na procura, sujeito a modas e preferências dos consumidores/clientes e aos avanços tecnológicos. Além disso, sempre haverá aqueles que estarão em fase de mudança de emprego, seja por vontade própria, seja porque foram despedidos. Nos EUA considera-se 3% da PEA um índice *razoável* de desemprego estrutural.

O IBGE identificou, em 1981, uma média de desemprego estrutural de 7% para o Brasil, taxa demasiadamente alta. O desemprego friccional estava em torno de 800.000, segundo o Ministério do Trabalho,² só nas seis regiões metropolitanas. No início de maio de 1981 havia, no Estado de São Paulo, 450.000 trabalhadores rurais desempregados. Naquele estado, pequenos produtores continuam vendendo suas propriedades e migrando para as cidades,

¹ Veja Sherman, H. *A motivação do funcionário público — a experiência norte-americana*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1961 e Monteiro Lopes, Thomas Villanova. *Motivação no trabalho*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1980.

² Souza, A. de et alii. Murilo Macedo: quanto mais negociar, melhor. *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, Rio de Janeiro, 12.4.1981.

aumentando o número dos que procuram emprego em um mercado já saturado em todos os setores.³

Pelas razões acima mencionadas a rotatividade no emprego, infelizmente, é excessivamente alta no Brasil. O elevado índice de rotatividade no emprego⁴ aumenta o desemprego friccional, além de provocar *mal-estar* nas empresas, prejudicando-as: pessoas competentes, dedicadas e em cujo treinamento investiram tempo e dinheiro, deixam-nas para ingressar em outras.

3.3 O subemprego visível

Esse tipo de subemprego pode ser medido por dias-homem ou horas-homem que a população economicamente ativa deixa involuntariamente de trabalhar, seja na área rural ou urbana.⁵ São os dias ou horas que não foram utilizados para o trabalho. É difícil de ser medido e, até onde vai nosso conhecimento, o Brasil ainda não dispõe de estatísticas a respeito.

3.4 Desemprego disfarçado ou invisível

Existe, no Brasil, muito desemprego desse tipo, mas é difícil obter dados para lastrear essa afirmativa. Pode-se considerar desempregados disfarçados ou *subempregados invisíveis* todos aqueles (sub-remunerados) que não ganham o suficiente para prover seu sustento em um nível de vida *razoável*, enfrentando dificuldades para atender às necessidades de saúde, educação/treinamento, moradia saudável, vestuário, e até nutrição sadia. Vivem nas periferias urbanas, nas favelas, muitos deles como *biscateiros* e artesãos e também na área rural, da qual emigram para a área urbana — primeiro para as pequenas, depois para as grandes cidades — em busca de emprego,⁶ que muitos não encontram.

3.5 Desemprego sazonal

As condições climáticas do Brasil permitem o desenvolvimento de atividades de construção durante o ano todo, com algumas interrupções, em certas regiões, devido às chuvas, mas nenhuma devido a neve e frio intenso. Assim, o desemprego sazonal ocorre, em certo grau, nas áreas rurais fora das épocas

³ O Estado de São Paulo. São Paulo, p. 24, 9.5.1981.

⁴ Ministério do Trabalho, CNDE. *Índice de emprego e índice de rotatividade de mão-de-obra*. Brasília, DF, junho 1980.

⁵ Veja Bartsch W. H. & Richter, L. E. Evaluación y planificación de la mano de obra rural en los países en desarrollo. *Revista Internacional del Trabajo*, Genebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT), 83 (1):80, 1971.

⁶ Veja Schühly, G. F. *Marginalidade, um estudo do "migrante estabelecido" no Brasil*. Rio de Janeiro, PUC-RJ/Livraria Agir Editora, 1981. p. 101 e Souza, P. R. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo, Hucitec/Funcamp, 1980 e *O que são empregos e salários*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

das colheitas, mas pode ser compensado pelas migrações freqüentes, representadas pelos *bóias-frias*.⁷

3.6 Desemprego dos já escolarizados

Os indivíduos com certo grau de escolaridade deveriam ter maior facilidade para encontrar emprego. Não podendo aplicar logo os conhecimentos que adquiriram na escola, deveriam ter oportunidade de aprender no emprego e/ou através de treinamento dentro e/ou fora das horas de expediente.

A dificuldade encontrada pelo indivíduo desse grupo para empregar-se é devida tanto ao governo como ao próprio setor privado, por não se haverem organizado para a identificação sistemática de projetos através de cuja execução poderiam ser constantemente criadas oportunidades de emprego.

3.7 Desemprego *criador*⁸

O desemprego involuntário *criador* é aquele que pode vir a ocorrer em uma sociedade pós-industrial,⁹ caracterizada pela automatização da produção agrícola, mineira e industrial, dos serviços e até dos trabalhos domésticos, através do uso de robôs e de minicomputadores (mini-eletrônica, *chips*,¹⁰ etc.), pela semana de somente quatro dias úteis de talvez menos que oito horas de trabalho diário e muitos desempregados sustentados pelo governo mediante tributação dos empregados, dos empresários e dos proprietários. Só uma parte da população estará ocupada, ficando a outra forçosamente desempregada, originando, assim, o desemprego *criador*.

3.8 Desemprego *aberto*

Não há ainda, no Brasil, dados estatísticos sobre desemprego aberto em relação ao país todo. O IBGE está elaborando estatísticas sobre as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Salvador. No futuro, vai incluir Curitiba, Fortaleza, Belém e Brasília. Esse tipo de desemprego pode, também, ser verificado através dos Censos Demográficos e Econômicos de 1970 e 1980 e das PNADs de 1972, 1973 e 1976.

O Centro de Documentação e Informática — CDI — do Ministério do Trabalho é responsável pela estatística geral, pelo *índice de emprego* e pelo *índice de rotatividade de mão-de-obra*.¹¹

⁷ Lima, Lúcio Bráulio de et alii. *O "bóia-fria": características e soluções*. Rio de Janeiro. Resultado de pesquisa bibliográfica realizada por alunos do curso de graduação da EBAP/FGV, junho de 1978.

⁸ Veja Illich, I. *O direito ao desemprego criador — a decadência da idade profissional*. Rio de Janeiro, Alhambra, 1979.

⁹ Bell, D. A sociedade pós-industrial: expectativas para as décadas de 1970 e 1980. In: Kahn H. org. *O futuro da empresa*. São Paulo, Melhoramentos, 1975.

¹⁰ Geissler, W. O mata-empregos. *Scala* (Revista da República Federal da Alemanha, edição luso-brasileira), Frankfurt/Main, n. 3, p. 27-9, 1981.

¹¹ Ministério do Trabalho, CNPE. *Índice de emprego e ... op. cit.*

O Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República conta com a assistência técnica da Organização das Nações Unidas (PNUD/OIT/Unesco) para o dimensionamento da amostra para cálculo dos índices.

Somente em 1981, com a crise na indústria automobilística, veio realmente à tona algum indício de desemprego aberto. A indústria automobilística é justamente o setor para o qual o Sine/SP, em convênio com a Anfavea (Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores), está produzindo indicadores mensais sobre emprego. Esta informação torna-se disponível 30 dias depois de efetuada a coleta dos dados respectivos.

Os números de março de 1981 sobre desemprego, PEA e população geral para as seis regiões metropolitanas pesquisadas por amostragem (apenas subempregados visíveis, ganhando menos de um salário-mínimo regional e trabalhando mais de 40 horas semanais) estão na tabela 1.

Tabela 1

Área	PEA	Desempregados	Subempregados	População
Rio de Janeiro	3.446.200	305.333(8,86%)	279.486(8,11%)	9.018.961
São Paulo	4.652.100	347.511(7,47%)	295.408(6,35%)	12.578.045
Belo Horizonte	992.600	98.763(9,95%)	122.983(12,39%)	2.534.576
Porto Alegre	845.100	57.382(6,79%)	56.621(6,70%)	2.232.370
Salvador	571.300	52.216(9,14%)	76.497(13,39%)	1.766.075
Recife	711.400	62.603(8,80%)	108.915(15,31%)	2.346.196

A política salarial é administrada pelo mesmo órgão que, no Ministério do Trabalho, administra a política de emprego: a Secretaria de Emprego e Salário (SES),¹² em Brasília.

Segundo a CLT, o salário mínimo pode ser pago da seguinte forma: até 25% sob a forma de alimentação; até 20% de habitação; até 25% de vestuário, higiene e transporte e os restantes 30% em dinheiro.

Se totalmente pago em dinheiro e complementado por gêneros alimentícios, o salário mínimo poderia ser considerado suficiente para a sobrevivência do indivíduo. Isso seria fácil no caso dos empregados domésticos, dos hospitalares, hotéis, restaurantes ou dos colonos nas fazendas, etc. Os demais trabalhadores, entretanto, que não recebem qualquer complementação *in natura*, precisariam receber bem mais que o salário mínimo para poder viver uma vida condigna. Nesse sentido já se fez um esforço. Segundo o Decreto nº 78.676, de novembro de 1976, que regulamenta a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, a

¹² Ministério do Trabalho. *Emprego e salário. Atividades da SES referentes ao período 1974-79*. Brasília, DF, 1979. mimeogr.

empresa que fornece alimentação a seus empregados pode deduzir até 5% do lucro tributável em cada exercício, podendo o eventual excesso ser transferido para dedução nos dois exercícios subseqüentes.

Até 20% do preço de cada refeição deve ser cobrado do empregado como uma das condições para fazer jus a este incentivo fiscal.

Se uma empresa quiser beneficiar-se cumulativamente da dedução prevista na Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, regulamentada pelo Decreto nº 77.463, de 20 de abril de 1976 (incentivos fiscais para a formação profissional nas empresas), a soma das deduções permitidas ficará limitada a 10% do lucro tributável.

É importante salientar que não se incluem como salário de contribuição as parcelas pagas *in natura*, pela empresa, nos programas de alimentação aprovados pelo Ministério do Trabalho.

Ninguém realmente entende porque não é abandonada a ficção de um salário mínimo que não dá sequer para sobreviver! Já é praxe pagar mais na indústria, onde o menor salário, na realidade, corresponde a três salários mínimos. O salário mínimo — ou até menos — é ainda pago aos *bóias-frias* ou trabalhadores rurais volantes, e especialmente aos menores, nas pequenas e médias empresas, já que às grandes não parece conveniente comprometer sua imagem com a adoção dessa prática.

A base do salário mínimo esteve, desde sua instituição,¹³ abaixo do mínimo para sobreviver. Mesmo os reajustes de salários mínimos no período 1974/78, por exemplo, superiores às correções monetárias do período, não compensaram essa insuficiência. Essas *correções* não foram suficientes quer para compensar a inflação, quer os aumentos da produtividade, como era previsto.

A política salarial funciona, então, como um mecanismo institucional através do qual o trabalhador sempre entrega uma certa quantidade de trabalho não-remunerado, pois não recebe nada em espécie e pouquíssimo em serviços sociais como saúde (só placebos, pelo Inamps), educação, alimentação, etc.

Para acompanhar a aceleração da inflação, o *prazo de reajuste* salarial, já diminuído de 12 para seis meses, deveria ser reduzido para três meses, como já se cogitou no Ministério do Trabalho.¹⁴

Menos que o salário mínimo (80%), a critério do ministro do Trabalho, é o subsídio pago àqueles que recebem do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD).¹⁵ Por outro lado, até aqueles que recebem salário mínimo devem pagar os 8% de contribuição ao Iapas/Sinpas, descontados na fonte pelos empregadores e indevidamente retidos por alguns. Os investimentos do FAD, como aqueles do PIS/Pasep (atividades industriais), FGTS (habitação), e FAS (projetos sociais) também deveriam servir para criar empregos e não para outras finalidades não-criadoras de emprego, como às vezes acontece.

Para enfrentar a crise de demanda em 1981, algumas empresas sugeriram aos empregados concordância com a redução da jornada de trabalho, com uma diminuição correspondente de salário com base na Lei nº 4.923, de 28 de dezembro de 1965, art. 2º. Esse pode ser um sistema que funcione na Eu-

¹³ Lei nº 185 de 14 de janeiro de 1936 e Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, referentes a comissões de salário-mínimo.

¹⁴ Ministério do Trabalho. *Emprego e salário*... op. cit.

¹⁵ Veja Dec. nº 58.255, de 5 de abril de 1976, Decreto-lei nº 1.107, de 18 de junho de 1970 e Dec. nº 70.301, de 20 de março de 1972.

ropa, onde os salários reais mais baixos são bem mais altos que no Brasil. Aqui, entretanto, medida dessa ordem só minimizaria os problemas sociais se, concomitantemente, a indústria aumentasse seu contingente de pessoal. Só empregados que recebem salários altos poderiam, para não perder o emprego, concordar com uma redução salarial temporária, mesmo que substancial.

A política salarial de conceder aos salários baixos aumento percentual maior que aos salários altos, através da correção monetária, parece ter sido acertada; deveria, porém, ser acoplada a treinamento permanente, seguindo a nova metodologia gerencial: *gerência por educação e treinamento contínuo*.

Foi acertada também a nova política segundo a qual o aumento de produtividade deve ser negociado entre as partes. Isso, porém, exigiria uma *abertura* incomum das empresas no sentido de fornecer a seus empregados dados importantes sobre produção, vendas, custos, balancetes mensais, balanço, demonstração de lucros e perdas, resultado mensal, pessoal, etc. Essa informação deveria ser sincera, franca, verídica e freqüente, retratando a situação econômica e social (*balanço social*)¹⁶ da empresa, inclusive o *ponto de equilíbrio*,¹⁷ e mostrando também o lucro líquido e sua distribuição.¹⁸

No caso de sociedades anônimas abertas, essa informação seria útil também para investidores e analistas, para as bolsas, o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários — CVM — e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais — IBMEC —, para fins estatísticos e de planejamento.

A rigidez dos salários baixos, quanto a uma eventual redução, justifica-se devido ao fato de que já estão abaixo do mínimo para a sobrevivência e precisam crescer em termos reais, através de aumentos de produtividade, mesmo que isso só seja possível pela expansão da automatização, pelo maior uso de robôs, da cibernética, da computação eletrônica, etc., liberando empregados (desemprego tecnológico) para outro tipo de serviço na própria empresa, em outra ou no setor público.

Isso exigiria, naturalmente, o cumprimento de condições como as seguintes:

- a) garantia, para o desempregado *tecnológico*, de conseguir emprego equivalente ou melhor, sem demora e sem ônus para ele;
- b) cumprimento dessa garantia tanto pelo setor privado como pelo setor público, através da organização do emprego: identificação sistemática de oportunidades de produção e, conseqüentemente, de emprego; informação acessível e gratuita sobre essas oportunidades; rede muito mais densa de agências que forneçam essas informações, sirvam como lugares onde oferta e procura de emprego possam encontrar-se, onde desempregados sejam encaminhados aos empregadores em busca de mão-de-obra ou ao treinamento, para emprego melhor remunerado;
- c) pagamento de subsídio ao desempregado que não tenha direito ao FGTS, àquele que não tenha achado emprego, embora disponha de reserva oriunda

¹⁶ Explicamos esse tipo de balanço no artigo Como achar sistematicamente fontes de financiamento para um hospital? *Vida Hospitalar*, São Paulo, AHESP, n. 1, p. 26, 1981.

¹⁷ Gersdorff, Ralph von. A análise do ponto-crítico no Brasil: situação, problemas, sugestões. *Revista Brasileira de Contabilidade*, Conselho Federal dos Contabilistas, 1981.

¹⁸ Gersdorff, Ralph von. *Identificação e elaboração de projetos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p. 200 e *Prática de engenharia econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p. 81-115.

do FGTS e àquele que esteja passando por treinamento, subsídio esse que não deveria ser pago àqueles que recusassem o treinamento.

Por outro lado, técnicas gerenciais como *ponto de equilíbrio* e *abertura contábil*, sugeridas anteriormente, serviriam para mostrar aos empregados e seus sindicatos que aumentos de salários maiores que o aumento da base real e da taxa de inflação só podem ser justificados com aumentos de produtividade e eficiência.

O ideal seria que as agências governamentais de emprego pudessem contar com um serviço jurídico que assegurasse aos recém-colocados salário que permitisse um nível de vida satisfatório que possibilitasse, por exemplo, aquisição de casa própria. Outra meta seria incentivar o trabalho criativo e a participação do empregado nos lucros e nas discussões da diretoria, antes das decisões, com o objetivo de motivá-lo a apresentar sugestões para aumentar a produtividade, minimizar os custos, etc.

Embora criticadas repetidas vezes,¹⁹ continuam as tributações (incluindo FGTS, PIS/Pasep, Iapas, Senai/Sesi ou Senac/Sesc, salário educação, etc.) sobre a folha de pagamentos, as quais desencorajam a criação de empregos.

Melhor seria financiar os *encargos sociais* com o produto dos impostos em geral, aumentando as alíquotas do imposto de renda de pessoa física para rendas muito altas e abolindo as deduções cedulares e outras que reduzem o imposto realmente pago a níveis muito baixos ou até conduzem a restituições do imposto retido na fonte.²⁰ A arrecadação desse imposto, aliás, onerosa e difícil de ser controlada pelo fisco, pode certamente ser substituída pela tributação, na fonte, do respectivo tipo de renda, como é feito com os salários.

No cenário internacional pode-se observar uma crescente integração das contribuições previdenciárias com o imposto de renda. Além disso, há, na Europa, uma tendência no sentido de diminuir a tributação previdenciária das pessoas físicas e aumentar a das empresas.²¹

4. O planejamento e o desemprego

4.1 Planejamento federal

Podemos dizer que o Brasil possui todas as instituições e até os dados necessários para precaver-se contra o desemprego, mas não está realmente preparado para isso porque *lhe falta, principalmente, a identificação sistemática das oportunidades de emprego*, a identificação sistemática de projetos em todos os setores sociais e econômicos,²² através dos órgãos de planejamento e de financiamento, seja o Ministério da Fazenda ou a rede de bancos de desen-

¹⁹ Veja especialmente Mata, E. Bacha M. da & Modenesi, R. *Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra*. Rio de Janeiro, IPEA, 1972.

²⁰ Veja Rezende, F. *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas. p. 203 e nossa análise crítica desse livro na *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 13(2):196, abr./jun. 1979.

²¹ Veja Messere, K. Tax levels, structures and systems: some intertemporal and international comparisons. In: Recktenwald, H. C. ed. *Proceedings of the 32nd Congress of the International Institute of Public Finance*. Paris, Cujas, 1978. p. 205.

²² Veja Gersdorff, Ralph von. *Identificação e elaboração de projetos*. op. cit.

vvolvimento.²³ Nos trabalhos mencionados ao pé desta página temos discutido técnicas que podem ser usadas para tal fim, sem, porém, enfatizar em especial a solução do problema de desemprego. Suas implicações para a política de educação e treinamento são mencionadas em livro sobre o assunto.²⁴

O que está faltando, então, no planejamento brasileiro atual para a luta contra o desemprego, contra o subemprego e a favor de um nível de salário mínimo real digno do ser humano?

O III PND nada contém para combater o desemprego. Menciona a *criação de empregos, a atenção à população mais pobre ou em situação de pobreza absoluta*, mas nada sugere de novo que vá além da organização já existente no Ministério do Trabalho, sua SES, seu Sine e seus órgãos seguintes:

1. CNPE — Conselho Nacional de Política de Emprego;
2. DNMO — Departamento Nacional de Mão-de-Obra;
3. FAD — Fundo de Assistência ao Desempregado;
4. SECT — Serviço de Colocação de Trabalhadores;
5. Pipmo — Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra;
6. Prodemo — Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mão-de-Obra.

Mais grave ainda é que o III PND, mesmo contando com a organização existente, especialmente o CNPE e o Sine, não explica como devem ser criados empregos para todos os tipos de mão-de-obra que buscam colocação ou melhores salários e que distribuiríamos em dois grupos:

1. Faixa etária de 15-25 anos: a maioria dos desempregados busca o primeiro emprego. Um milhão e meio por ano? Só recentemente o IBGE passou a fazer pesquisas mensais sobre esta faixa. Os índices, em março de 1981, foram os seguintes, em relação à PEA: Rio — 1,54%; São Paulo — 0,87%; Belo Horizonte — 1,67%; Porto Alegre — 1,06%; Salvador — 1,30%; Recife — 1,70%.²⁵

2. Faixa etária acima de 25 anos: desempregados estruturais e tecnológicos; sub-remunerados, empregados ou autônomos, *no setor informal*²⁶ (biscateiros, *bóias-frias*, etc.).

Falta, a nosso ver, na organização pública atual, uma sistemática de criação de empregos, não tanto a nível federal, mas principalmente a nível regional, multiestadual, estadual, multimunicipal (ou micro-regional) e municipal.

A nível nacional há, na Seplan e nos ministérios e órgãos setoriais, a atividade de identificar grandes projetos de importância nacional e até internacional, como Itaipu, Carajás, etc. Isto, porém, está sendo feito sistematicamente? Existe um *sistema* de identificação de projetos dessa categoria? O

²³ Gersdorff, Ralph von. O mercado de capitais e a identificação sistemática de projetos pelos bancos de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, Rio de Janeiro, Ibmecc, n. 21 set./dez. 1981.

²⁴ Gersdorff, Ralph von. *Educação brasileira: problemas e soluções possíveis*. Rio de Janeiro, Agir, 1981.

²⁵ O *Estado de São Paulo*. São Paulo. 9.5.81. p. 24.

²⁶ Veja Tolosa, Hamilton C. Causes of urban poverty in Brazil. In: Bromley, R. ed. *The urban informal sector: critical perspectives on employment of housing policies*. Oxford, Pergamon, 1979 e nossa análise crítica em *Kyklos*, 34: p. 114-8, 1981.

governo está usando as modernas técnicas de seleção de projetos,²⁷ a análise custo/benefício,²⁸ etc., para incorporar os projetos no plano geral, nos planos setoriais e regionais?

A elaboração dos PNDs, por si, já exigiria a montagem e manutenção de um sistema desse tipo. Falta, porém, a nosso ver, uma sistemática que será explicada na seção seguinte.

A única maneira de adequar a criação de empregos às necessidades de educação e treinamento para preenchê-los seria a existência de um mecanismo de identificação sistemática de projetos que concomitantemente alimentasse de dados a Seplan e o Ministério do Trabalho.

Além de participar do CDS, o Ministério do Trabalho conseguiu, recentemente, participar do CDE. Deveria, naturalmente, ser representado também em outros grêmios de cúpula, como o CNM, o CDI, o CIP, etc., mas terá, à mão, dados sobre desemprego e sobre possibilidade de criação de empregos através da identificação sistemática de projetos para poder influenciar as políticas sócio-econômicas determinadas naqueles colegiados? Parece-nos que, por enquanto, não tem. O sistema federal de planejamento (inclusive planejamento físico e de recursos humanos) não está, também, perfeitamente adequado ao processo de orçamentação.²⁹

4.2 Planejamento regional

É neste nível que o planejamento da cúpula à base e da base à cúpula se encontram. A atividade de identificar projetos e, com eles, as oportunidades de emprego, deve ser exercida nos dois sentidos: no primeiro, pelos políticos e *tecnocratas* e, no outro, pelo próprio povo, incentivado a se pronunciar e *auscultado* pelos seus representantes e líderes, tanto políticos como não-políticos e pelos *burocratas* e *tecnocratas*.

É nesse último nível que realmente inexistem instituições e dados preocupados com a criação de empregos. A organização de uma *sala de operações* que concentre todas as informações estatísticas e não-estatísticas, publicadas e não-publicadas,³⁰ sobre cada região em particular, em primeiro lugar, mas também sobre os níveis superiores, parece ser medida quanto a cuja racionalidade ninguém levantaria dúvidas. É claro que pequenos municípios isolados não terão condições de instalar e manter esse sistema de informações, mas certamente a partir de grupos de municípios com características comuns será possível validar a sugestão.

A construção de *bancos de dados* para alimentar o planejamento, sua execução e controle poderia ser tentada. Numa abordagem sistêmica esses bancos poderiam ter estrutura semelhante, o que possibilitaria a elaboração de um *software* utilizável através do uso de computadores já existentes. Lista de dados

²⁷ Gersdorff, Ralph von. *Seleção de projetos*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1980, mimeogr.

²⁸ Gersdorff, Ralph von. *A análise custos/benefícios no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1981, mimeogr.

²⁹ Veja Baumgarten Jr., A. L. Planejamento e antiplanejamento econômico. *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, Rio de Janeiro, p. 3, 3.5.81.

³⁰ Sob a forma, por exemplo, de fitas magnéticas no, IBGE, Rio de Janeiro como o *arquivo demográfico* e outros, nos quais a unidade territorial básica é o município.

existentes ou facilmente coletáveis está compilada em trabalho a ser publicado.³¹ O que se refere ao aspecto tecnológico e financeiro foi publicado nesta revista.³²

Várias fontes de coleta de dados poderiam ser usadas:

1. *Cadastr*os já existentes como o registro civil (pessoas), os cartórios, os cadastros municipais de imposto predial e territorial urbano para os imóveis urbanos e cadastro do imposto territorial rural para imóveis rurais, imposto sobre serviços (para serviços), taxa rodoviária única (para automóveis), e a serem organizados, como o cadastro profissional (registro de desempregados).

O problema que pode existir em relação ao cadastro profissional, cuja organização é sugerida, é que os indivíduos registrados não avisem quando encontram emprego, continuando a ser registrados como desempregados. O Sine, do Ministério do Trabalho, supervisiona as agências federais de emprego, procurando colocar os desempregados nelas inscritos.

2. *Amostragens estatísticas* (Pnad, Endef, índice de emprego, índice de rotatividade de mão-de-obra, desempregados e subempregados visíveis nas grandes cidades, etc.).

3. *Amostragem de opiniões*.

4. *Censos* decenais e quinquenais.

Toda empresa é obrigada a preencher formulários que podem fornecer informações válidas na luta contra o desemprego:

a) registro do número de admissões e demissões³³ no formulário *Cadastro geral de empregados e desempregados*, para fins de controle, assistência ao empregado e estatística, que deve ser entregue até o dia 15 de cada mês à Delegacia Regional do Trabalho ou, na ausência desta, ao IBGE;

b) *Rais* (Relação Anual de Informações Sociais)³⁴ que tem, para ser apresentada, o prazo de até 30 de março do ano subsequente àquele ao qual se refere a informação. Deve ser entregue ao banco no qual a empresa recolhe o correspondente ao PIS/Pasep. O banco encaminha-a ao Serpro para a computação estatística.

No exterior, nomeadamente na Inglaterra, já foram desenvolvidas técnicas para incentivar a criação de emprego regional como, por exemplo, um imposto sobre a folha de pagamento de empresas das regiões onde exista pleno emprego ou até carência de mão-de-obra, um subsídio para cada empregado adicional nas regiões que enfrentam o desemprego, etc. Foram usadas várias políticas para incentivar empresas a construir fábricas nas regiões onde há desemprego³⁵ e a responsabilizar-se pelo treinamento de desempregados, obrigando-as a informar o número de vagas nelas existentes.

³¹ Gersdorff, Ralph von. *O mercado de capitais*,... op. cit.

³² *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 12(1), jan./mar. 1978 e 14(1), jan./mar. 1980.

³³ Lei n.º 4.923/65.

³⁴ Veja *Manual de Orientação sobre a Rais*. Ministério da Fazenda, 1979.

³⁵ Ver o capítulo The case for regional policy: the problem of regional unemployment. In: Armstrong, H. & Taylor, J. *Regional economic policy and its analyses*. Oxford, P. Allan, 1978. p. 91-117 e nossa análise crítica na revista *Kyklos*, 33(3):531-4, 1980.

4.3 Planejamento empresarial

O órgão de pessoal de toda empresa privada ou pública deveria fazer periodicamente, até em intervalos relativamente curtos (um a três meses), projeções de recrutamento, demissões e necessidades de treinamento, tanto reciclagem periódica como treinamentos extraordinários. Deveria melhorar constantemente a qualificação do pessoal, procurando reduzir ao mínimo a rotatividade (*turnover*), evitando demissões, aumentando admissões em função das vendas, da produção e de sua tecnologia.

A utilização de tecnologia tem sido cada vez mais intensiva em capital, não somente nas fábricas mas também nos escritórios, de maneira que ficará cada vez mais difícil aumentar e até manter o número de funcionários. Numa pesquisa por amostragem de opinião na região de Campinas, SP,³⁶ a uma pergunta sobre o aproveitamento, pela firma, de um incentivo para o emprego de pessoal adicional, só pouco menos da metade das empresas de grande porte respondeu afirmativamente.

A tabela 2 mostra o grau de desinteresse, bastante significativo, das empresas, a respeito de um incentivo fiscal para o emprego de maior número de pessoas.

Tabela 2

Tamanho	Nº de firmas		Sem resposta	Total
	Sim	Não		
I Grandes	8	1	10	19
II Médias	—	4	21	25
III Pequenas	2	2	6	10
Total	10	7	37	54

Um tributo sobre a folha de pagamento, a exemplo do que ocorre a nível de região, na Inglaterra, desestimularia o emprego. Por isso o governo já cogita de fazer incidir todos os *encargos sociais* sobre o *valor adicionado* da empresa. Isso significa que empresas intensivas de capital passariam a pagar maior contribuição social do que as que empregam mais mão-de-obra.³⁷ Pode parecer uma injustiça, mas é preciso considerar que as empresas intensivas de capital já estão sendo favorecidas por maiores economias de escala, por produtividade maior e outras vantagens.

³⁶ Gersdorff, Ralph von. *Prática da engenharia econômica...* op. cit. p. 93.

³⁷ Rodrigues, A. A. custos e valor adicionado a nova medida de eficácia da gestão. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Rio de Janeiro, Conselho Federal de Contabilistas, n. 36, p. 12. jan./mar. 1981.

4.4 Planejamento da família e do indivíduo

Infelizmente, ainda é bem arraigada no Brasil a mentalidade de que a sorte na loteria, na loto, nos negócios, a herança, a ajuda da família, dos amigos e do Estado, etc., são mais desejáveis que o próprio trabalho ou emprego. Portanto, o estudo, a leitura e a atividade de escrever também não são atividades que gozem da apreciação do povo. Dever-se-ia, assim, realizar pesquisas no sentido de encontrar novos meios de mudar essas atitudes, utilizando a propaganda e a instrução cívica através de todos os meios de comunicação.³⁸

Assim, para evitar o desemprego, o Brasil carece daquilo que os americanos chamam de *career planning*, atividade que ficou mais difícil hoje em dia, visto que as exigências de educação/treinamento para diferentes profissões/ocupações estão mudando rapidamente. A base deverá constituir-se realmente em uma educação geral lingüística, matemática e cívica muito ampla, deixando que a aprendizagem de uma profissão seja objeto de treinamento antes e durante o emprego. O *planejamento de mão-de-obra* pelo governo, com as minúcias estatísticas que foram inicialmente sugeridas, tem-se revelado impraticável.

5. Educação/treinamento e desemprego

O que é planejamento da mão-de-obra? É a famosa *abordagem de mão-de-obra* (*manpower approach*) aplicada ao planejamento da educação, visando uma profissão/ocupação em demanda, um emprego. A outra abordagem aplicável à educação é a *cultural* (*cultural approach*). Ambas surgiram nos anos 60, junto com toda a *descoberta* da educação como fator-chave do desenvolvimento sócio-econômico.³⁹

Qual vingou? Teria sido a primeira se tivéssemos tido um desenvolvimento tecnológico lento. Vingou, entretanto, a segunda, porque esse desenvolvimento foi extremamente rápido e, mesmo que todas as projeções ou *futurologias* indiquem que possa desacelerar, sua estagnação não está ainda à vista. A abordagem cultural é, além disso, a mais acertada porque visa uma educação bem geral, até para o 2.º grau, que serve única e exclusivamente ao objetivo de ajudar a escolher uma profissão, mas que não deveria ser realmente *profissionalizante*.⁴⁰

Até agora nem os *ginásios orientados para o trabalho* (desde 1971, 5ª a 8ª séries do 1.º grau) e nem o ensino profissionalizante no 2.º grau deram certo não somente por falta de professores, verbas e equipamentos necessários, mas devido às rápidas mudanças de tecnologia, impossibilitando a preparação adequada para uma profissão que está mudando constantemente e, quando o aluno se formar, já pode ter mudado ou não ser mais uma profissão em demanda, completamente ultrapassada. Mesmo o 3º grau deve ficar menos profissionalizante, já a partir do *curso básico*, de um ou até dois anos.

A expansão maciça do treinamento pré-emprego (tipo Senai/Senac) e no emprego (tipo Pimmo/Pebe), o primeiro em estreita articulação com os empregadores, tanto públicos como privados, é o que precisa ser feito para

³⁸ Gersdorff, Ralph von. *Educação brasileira...* op. cit. p. 70-1.

³⁹ Unesco. *Readings in the economics of education*. Paris, 1968; Schultz, T.W. *O capital humano e o valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973 e 1974.

⁴⁰ Dottrens, R. *A crise da educação e seus remédios*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

evitar o desemprego ou subemprego. Deve-se, ao mesmo tempo, conseguir um aumento substancial do desenvolvimento econômico, único meio de evitar a frustração dos esforços no setor educação e o desemprego daqueles que já foram educados e treinados. Esse desenvolvimento, por sua vez, só será possível se as atividades de identificar, selecionar, elaborar e executar projetos forem institucionalizadas e sistematizadas, como descrevemos no item 4.

Quanto à integração universidade/empresa, já se vem tentando algo desde 1964, com o Centro de Integração Empresa-Escola (CIE-E), instituição criada por iniciativa de empresários paulistas para propiciar estágios. Da parte das universidades também foram feitos esforços de integração, o que prova a própria pesquisa nas indústrias da região de Campinas, SP, realizada pelo autor quando professor de engenharia econômica na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).⁴¹

Ambas as partes podem queixar-se: as empresas, da falta de ensino mais chegado à prática; as escolas, da falta de interesse e de cooperação por parte das empresas. Certamente, ambas têm razão. O que fazer?

Com base em nossa pesquisa, a conclusão é de que também em quaisquer escolas, até as de 1º grau que já tenham a 8ª série, deveria ser criada uma seção ou departamento responsável pela colaboração com as empresas e outras agremiações e instituições privadas e públicas, unidade essa que teria tarefas muito importantes, tais como:

- a) aconselhar alunos sobre o mercado de trabalho, com base nas informações fornecidas pelos empregadores, pelo Ministério do Trabalho (Sine), pelo IBGE, pelas universidades e outras instituições de pesquisa, pela literatura, etc.;
- b) manter colaboração estreita com os empregadores para visitas de alunos às suas empresas;
- c) conseguir estágios para todos os alunos;
- d) conseguir estágios e visitas de professores para pesquisas, coleta de informações e de sugestões para o ensino, seus currículos e suas disciplinas
- e) organizar encontros periódicos, regulares e extraordinários, para debate entre empresas e escolas e para decidir quanto à colaboração entre elas;
- f) informar sobre vagas para estágio aos alunos e sobre emprego aos recém-formados;
- g) organizar a colaboração empresa/escola na elaboração de material de ensino: estudos de caso, exemplos numéricos não-confidenciais e/ou hipotéticos, slides, apostilas, sugestões de livros-texto, etc.;⁴²
- h) organizar cursos, conferências, simpósios, seminários, etc., para a atualização de empresários, empregados e funcionários públicos;
- i) fornecer assistência técnica, administrativa, tecnológica e econômica às empresas e aos bancos de desenvolvimento;
- j) organizar, nas escolas, palestras de empregadores sobre profissões em demanda nas suas empresas, inclusive as criadas por tecnologias intensivas em mão-de-obra ou em capital.

⁴¹ Gersdorff, Ralph von. Sugestões das firmas referentes aos cursos sobre engenharia econômica e A economia de mercado livre ou capitalista, os estudantes, a vocação de ser empresário e a integração universidade/empresa. In: *Prática da engenharia...* op. cit. e *Educação brasileira...* op. cit. Ver também Leite, R. F. *O treinamento na produção*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

⁴² Na área de engenharia econômica — com exceção do ramo de indústrias química e farmacêutica — há uma grande lacuna de livros texto.

As empresas podem dar assistência valiosa aos docentes e pesquisadores na elaboração de livros-texto, de projetos de pesquisa que envolvem professores e estudantes, conduzindo a uma divisão de trabalho em que as empresas pesquisem a solução dos problemas técnicos, econômicos e administrativos imediatos, urgentes, e as escolas os problemas que podem ser resolvidos somente a médio e longo prazo.

O Ministério do Trabalho já liga o serviço para os desempregados ao treinamento, mas deveria ser estabelecida uma vinculação ainda mais estreita com base no raciocínio de que aqueles que estão desempregados, subempregados e sub-remunerados precisam de treinamento para poder empregar-se e/ou mudar para emprego melhor remunerado, usando o tempo disponível para o treinamento. Para isso é necessário que o desempregado e o subempregado tenham o *direito* de ser treinados e de receber um subsídio para sustentar-se durante o treinamento.

Na Alemanha Ocidental, por exemplo, o Instituto Federal do Trabalho (Bundesanstalt für Arbeit) aplicou as percentagens seguintes de seus recursos para o treinamento de desempregados: 1974 — 20,6%; 1975 — 16,9%; 1976 — 13,7%; 1977 — 9,9%.⁴³ Quase metade dos recursos totais do instituto, porém, é gasta com o *salário-desemprego*.

Como financiar esse treinamento e esse subsídio? Seria certamente necessário tributar mais as rendas muito altas (aumentar a alíquota máxima atual de 55% do IR) e as propriedades luxuosas (estabelecimento de um imposto federal sobre as grandes propriedades como ocorre, por exemplo, na Suíça com o *Vermögenssteuer*).

As mudanças tecnológicas rápidas como, por exemplo, a automatização e a robotização, exigem um planejamento de reciclagem profissional, retraindo e formando os novos contingentes de técnicos e supervisores que essas tecnologias irão necessariamente exigir.

É sempre citado o fato de que *um milhão e meio* de jovens brasileiros entram, a cada ano, no mercado de trabalho. Há algum plano para absorver essa mão-de-obra? Não, que seja do nosso conhecimento. O mero entrosamento escolas/empregadores não vai garantir a colocação de todos. É necessário criar oportunidades adicionais de treinamento, em estreita ligação com o Sine e os empregadores.

Na Alemanha Ocidental, onde só 4% das pessoas da faixa etária de 16 a 25 anos, capazes de trabalhar, são desempregados, foram alcançados bons resultados com essa medida.⁴⁴

Os EUA adotam um sistema de incentivos para as empresas que empregam esses jovens, mas isso não significa a criação de vagas permanentes de trabalho. Na Alemanha Ocidental evita-se a entrada precoce no mercado de trabalho: 80% dos jovens na faixa etária de 15-20 anos estão ainda no processo de educação/treinamento industrial ou comercial (aprendizagem artesanal, 2º grau profissional, etc.).⁴⁵

⁴³ Veja Krüger, H. J. *Combate ao desemprego, experiências alemãs*. Rio de Janeiro, Ildes, 1981. mimeo.

⁴⁴ Essa porcentagem que alcança 16% na Dinamarca é ultrapassada pelos EUA.

⁴⁵ Veja a publicação do Daad, órgão alemão encarregado das relações acadêmicas no exterior OECD lobt deutsches ausbildungssystem. In: *Mitteilungen fuer deutsche Wissenschaftliche Lehrkraefte im Ausland*. Bonn, n. 2, p. 11-2, 3.3.81.

6. Previsões tecnológicas⁴⁶ e o emprego

No Brasil a previsão tecnológica (*technological forecasting*) não está ainda sendo aplicada nas empresas, pelo governo, nem ensinada nas universidades. Devido a sua grande importância também para o emprego, para o ensino, para o aumento da produção, da exportação e para o balanço de pagamentos, esta área deveria ganhar, desde já, o lugar de destaque que merece.

Para esclarecer a polêmica em torno do fato de que o robô cria mais empregos do que substitui é interessante ver o que acontece hoje na Alemanha Ocidental:⁴⁷

“Lutar contra modificações gerais, já reconhece um número cada vez maior de alemães, seria pouco sensato, porque só com a ampla utilização das novas tecnologias é que poderão ser garantidos empregos contra a corrente de concorrência internacional. Pressuposto, porém, é que a moderna eletrônica não seja aplicada a novos produtos e a processos de produção na economia alemã com atraso em relação aos principais países concorrentes (em primeira linha o Japão e os EUA).

Até onde leva o dormir no ponto, sentiu duramente na pele a indústria relojoeira alemã. Hoje, os políticos e especialistas do setor educacional dão a palavra de ordem: uma formação de base larga deve receber preferência, face à especialização, pois só assim será possível aos trabalhadores de amanhã ter flexibilidade e mobilidade profissionais. Exemplo: um operário da construção civil versátil ganhará seu pão tanto como pedreiro, como misturador de concreto, assentador de placas de piso e carpinteiro, de modo que nunca estará desempregado.

Escolas e centros de formação esforçam-se em transmitir aos jovens a capacidade e a disposição na vida profissional. Paralelamente a bons conhecimentos específicos, afirmou recentemente o Ministro Federal de Formação e de Ciências Jürgen Schmude, exigem-se mais capacidades extra ou superespecializadas, como raciocínio em planejamento e em processos.

Muito importante é que as novas gerações aprendam a assumir cedo responsabilidades. O quanto são importantes flexibilidades e disposição à adaptação aos dias de hoje demonstram os resultados de um levantamento do ano de 1978: de 7 milhões de assalariados, 49% afirmaram não mais exercer, em sentido rigoroso, a profissão que aprenderam.

Todavia, apesar de todas as transformações, profissões *antigas*, e até tidas como mortas, continuam existindo, e algumas até florescem: os fabricantes de instrumentos musicais têm mais candidatos que as profissões *recentes*, tais como operador de betoneira, especialista em eletrônica de instrumento de precisão. Existem mais metalúrgicos na metalurgia de metais preciosos que mecânicos de aviação. E muitas atividades artesanais — carpintaria, por exemplo — têm trabalho como nunca.

⁴⁶ Jones, H. & Twiss, B. C. *Forecasting technology for planning decisions*. New York, Petrocelli, 1978; Linstone, H. A. & Sahal, D. *Technological substitution forecasting techniques and applications*. New York, Elsevier, 1976; Parker, J. E. S. *The economics of innovation, the national & multinational enterprise in technological change*. London, Longman, 1978; Schweizerische Bankgesellschaft, *Technik & Wirtschaft*. Zuerich, 1978.

⁴⁷ Geissler, W. op. cit. p. 28.

Profissões do futuro — quais são, como são denominadas, quais seus conteúdos — são indagações que são respondidas apenas com reservas pelos especialistas.

Com certeza aqui estarão incluídos bioquímicos, mecânicos de medição e aferimento comercial com especialização em computação, projetistas de formas no setor da eletrônica, gráficos especializados na fotocomposição, especialistas na eletrônica energética. Conta-se também com empregos garantidos nos setores da hotelaria e gastronomia, no comércio e na administração doméstica. Inversamente, considera-se como profissão sem futuro fresador, linotipista, torneiro, serralheiro, soldador, químico laboratorista, auxiliar de escritório, desenhista na construção civil e arquivista.

Uma coisa é certa: o percentual dos ocupados como ajudantes e aprendizes continuará diminuindo, pois uma formação qualificada, com bons resultados finais, é o que mais preserva do desemprego. A velocidade das transformações técnicas não pode mais ser contida, porque ela é imposta pelo estrangeiro à economia alemã. A função primordial do governo, do empresariado e dos sindicatos, no futuro, será fazer com que sejam socialmente suportáveis os processos de transformação.”

A previsão tecnológica serviria para os empregadores ficarem *no rumo certo* quanto às vendas, à produção e ao treinamento constante do seu pessoal, em colaboração estreita com as escolas de 2.º e 3.º grau e com o treinamento preemprego tipo Senai/Senac.

7. Comércio exterior e o desemprego

Os países *desenvolvidos* aumentam os impostos aduaneiros de importação à medida que os produtos exportados pelos *países em desenvolvimento*, inclusive o Brasil, contêm maior valor adicionado, isto é, nenhum imposto ou pequena alíquota, no caso das matérias-primas; aumento moderado para os produtos semi-acabados e aumento maciço para os produtos acabados. Isso produz como efeito a impossibilidade de aumentar as oportunidades de emprego nos países em desenvolvimento, através do aumento do valor adicionado dos produtos exportados. Essa situação, insustentável, não deveria ser do interesse dos países desenvolvidos. Estes deveriam baixar seus custos através da compra de produtos mais baratos nos países em desenvolvimento, baixar custos de frete, pela compra de produtos com menor volume e peso, no caso dos produtos acabados ou pelo menos semi-acabados, etc., especializando-se em ramos nos quais os países em desenvolvimento não podem ainda competir.⁴⁸

8. A inflação e o desemprego

Quem sofre mais com a inflação galopante são os desempregados — gastando rapidamente seu FGTS — os subempregados e os sub-remunerados, os quais já ganham menos que o suficiente para seu sustento humanamente condigno. Sofrem mais que os de renda média, alta e variável devido ao retardamento

⁴⁸ Veja nossa análise crítica do livro de H.R. Nau, *Technology Transfer and US Policy*. In: *Kyklos*, 31(1):146-51, 1978.

ou à insuficiência dos reajustes salariais, ao aumento dos preços das mercadorias e dos serviços que compram e/ou vendem.

A inflação está criando constantemente injustiças sociais, entre elas sub-remuneração e desemprego. Os efeitos da inflação galopante são, de certa forma, comparáveis àqueles da deflação: aumento das falências e do desemprego.

As autoridades monetárias do BCB e do BB são os principais responsáveis pela inflação. Portanto, sem disciplina monetária maior, essas autoridades não vão conseguir dominar a inflação e alcançar maior justiça social.

Analisando os problemas de criação de um banco central no Brasil sugerimos, em 1960,⁴⁹ que as funções de banco central e de banco comercial deveriam ser nitidamente separadas. Citamos, a este respeito, o exemplo da Austrália e da Alemanha Ocidental.

Essa divisão foi feita quando a Sumoc foi transformada em Banco Central do Brasil (BCB), mas o Banco do Brasil (BB) continuou a exercer funções típicas de autoridade monetária. O fato mais grave é que o BB pode, em última análise, colocar papel-moeda em circulação, por mecanismos de emissão, na base de seus próprios empréstimos! Esses empréstimos do BB não deveriam continuar acoplados a um sistema de emissão automática; o volume de crédito deveria ser função da disponibilidade do caixa. O BB não deveria administrar fundos para aplicações a longo prazo; deveria repassá-los ao BNDE e à rede dos bancos de desenvolvimento reduzindo, assim, as pressões sobre as emissões e permitindo uma política de subsídios mais racional.

O BCB foi criado também com uma carteira de fomento (crédito rural e agroindustrial), função que normalmente deveria ser exercida por um banco de desenvolvimento como, por exemplo, o BNDE. O Imposto sobre Operações Financeiras — IOF não deveria ser vinculado ao BCB, nem servir para sanar dificuldades de instituições financeiras ineficientes.⁵⁰

Além da reforma dos Bancos Central e do Brasil, outro remédio contra a inflação seria o aumento da produção. É preciso identificar sistematicamente projetos de produção para os mercados internos e externos e, conseqüentemente, criar novos empregos. Com o aumento do emprego e da produtividade, os salários reais deverão também aumentar. Do mesmo modo, um aumento dos investimentos em educação e pesquisas deveria conduzir a um aumento da produção e do emprego e a uma redução da inflação, como se verificou nos EUA no caso da pesquisa aeroespacial.⁵¹

9. A poupança e o desemprego

Seria a poupança responsável pela retirada de uma parcela aplicável a investimentos, impedindo, com isso, um aumento do número de empregos?

É a poupança não-investida que tem esse efeito. É preciso, portanto, achar projetos nos quais investir e aumentar o número de empregos e a produção, diminuindo, com isso, a inflação. Por seu turno, a inflação desencoraja a pou-

⁴⁹ Gersdorff, Ralph von. Central banking problems in Brazil. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*. Kiel, Alemanha Ocidental, Instituto de Economia Mundial, 85(2):303-17, 1960.

⁵⁰ Furioguen, A.S. & Vital, S.M. Inflação e sistema monetário: sugestões para aperfeiçoamento. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 337(6):11, jan./mar. 1979.

⁵¹ Veja Leite, R.C. de C. A ciência e a inflação. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1980.

pança e pode, por isso, diminuir os investimentos e o emprego. O Brasil está ainda longe de ter exaurido todas as possibilidades de poupança. Uma lista das fontes de poupança que não foram ainda aproveitadas consta de artigos sobre o tema.⁵²

10. Seguro-desemprego

O emprego é um direito fundamental porque sem emprego não existe sustento. Dentro da justiça social, qual seria o raciocínio a respeito do seguro-desemprego? Seria, por exemplo: quem tem emprego e/ou propriedade, e/ou poupança, paga a quem não tem emprego, e/ou qualquer poupança, ou propriedade que possa vender? Pensou-se em um imposto de renda negativo, para o caso. Quem tem emprego ou outra renda paga àquele que não tem, que recebe, assim, seu sustento daqueles que estão empregados. O pagamento de prêmios de seguro pelas empresas e pelos empregados desestimularia, entretanto, a oferta de emprego.

Qual seria a possibilidade de introduzir um seguro-desemprego no Brasil? Como é a situação no exterior?

Na Alemanha Ocidental, por exemplo, para obter o auxílio-desemprego durante um período curto, de alguns meses, e poder encontrar novo emprego, contando com a assistência *ativa* do órgão especial, que atua como agência de emprego em *todas* as cidades, o desempregado deve comprovar que já gastou todas as suas poupanças (exceto a moradia com a mobília indispensável para viver).

Seria mais justo financiar o auxílio-desemprego através da tributação geral federal, com ou sem fundo especial.

Há sugestões no sentido de onerar ainda mais a folha de pagamentos para financiar um fundo de desemprego.

O FGTS já é um fundo de desemprego: o empregado despedido com ou sem justa causa tem o direito de levantar os depósitos do FGTS,⁵³ feitos em seu nome. Representa uma poupança obrigatória em favor do empregado, como o PIS/Pasep.

De fato, quase não existe auxílio ao desempregado, mas formalmente ele está garantido pela Constituição (art. 165, inciso 16) e pelo Decreto n.º 58.155, de 5 de abril de 1966. A Lei n.º 4.923, de 28 de dezembro de 1965, no art. 12, mandou que fosse constituída uma “Comissão de Estudo do Seguro-Desemprego com três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores, indicados em conjunto pelas confederações nacionais respectivas, e três do Poder Executivo, cada qual com direito a um voto, sob a presidência do Diretor-Geral do DNMO, para elaborar, no prazo de 120 dias improrrogáveis, subprojeto de lei de seguro-desemprego”.

Além do FGTS temos ainda o FAB, já mencionado, segundo o qual pode ser pago um auxílio ao desempregado, dependendo da disponibilidade de recursos e a critério do ministro do Trabalho, no caso de uma empresa dis-

⁵² Gersdorff, Ralph von. Como achar, sistematicamente, fontes de financiamento para um hospital. *Vida Hospitalar*, São Paulo, Associação dos Hospitais do Estado de São Paulo. (AHESP), n. 4, 1981 e *Fontes alternativas de captação de recursos dos bancos de desenvolvimento: sugestões*. mimeogr.

⁵³ Veja Mello, N. H. de. *FGTS — como levantar os depósitos*. São Paulo, Editora LTr, 1980.

pensar, sem justa causa, mais de 50 empregados no intervalo de 60 dias.⁵⁴ Esse auxílio pode ser pago pelo prazo máximo de seis meses, a partir do mês seguinte àquele a que corresponder o número de meses computados no cálculo da indenização paga pelo empregador ao empregado despedido.⁵⁵ Em casos de emergência ou grave situação social o FAD pode, mediante expressa autorização do Ministério do Trabalho, prestar ajuda financeira a trabalhadores desempregados na hipótese de impossibilidade de seu reemprego imediato.⁵⁶

A lei⁵⁷ manda que a empresa e o Ministério do Trabalho elaborem um plano de assistência aos trabalhadores que após 120 dias consecutivos de serviço na mesma empresa fiquem desempregados ou venham a se desempregar por dispensa sem justa causa, por fechamento total ou parcial da firma.

O FAD é financiado por duas fontes:

1. Contribuição, por parte das empresas, de 1% sobre a base prevista no § 3º do art. 2º da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, recolhida ao Iapas. Esta base representa 3% do total da remuneração mensal paga aos empregados, não computado o 13º salário (Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962), para o Fundo de Indenizações Trabalhistas de cada empresa.
2. Dois terços da conta *Emprego e Salário* (art. 6º da Lei nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964). Vinte por cento da contribuição sindical formam o *Fundo Social Sindical* e constituem a conta especial *Emprego e Salário*. O Banco do Brasil transfere ao Tesouro Nacional 20% dessa conta para serem acrescidos ao orçamento do Ministério do Trabalho como reforço das suas verbas ordinárias. Não encontramos explicações sobre a porcentagem restante para perfazer 100%. Tudo indica que a legislação vigente é complicada e confusa.

11. Obras públicas/compras governamentais e emprego

Não há dúvida de que as obras públicas e as compras governamentais podem absorver grandes contingentes de mão-de-obra desempregada e/ou subempregada. Essas obras precisam, entretanto, ser bem planejadas e não podem ser decretadas de um dia para outro, mediante *frentes de trabalho*, adotadas no Nordeste, de maneira pouco econômica e substituídas atualmente por subsídios para trabalhos nas próprias propriedades rurais, *perdão* de dívidas, etc. Durante os anos de crise e de deflação (1930-36) as obras públicas para a construção de escolas, universidades, museus, estradas, etc., deram bons resultados na Europa, criando muitos empregos.

No Brasil ainda é necessário elaborar planos de obras públicas para o caso de desemprego acima da taxa de desemprego friccional ou *normal*. Deveríamos enfatizar obras que trazem benefícios para a população de renda baixa, os sub-remunerados: saneamento, habitação e transporte popular, escolas e postos de saúde nas periferias urbanas e na área rural e produção de bens de primeira necessidade.

⁵⁴ Art. 3º, do Decreto-lei n. 58.155, de 5.4.1976.

⁵⁵ Dec. n. 70.301, de 20.3.1972.

⁵⁶ Decreto-lei n.º 1.107, de 18.6.1970.

⁵⁷ Lei n.º 492, de 23.12.1965.

As *compras governamentais* ainda não favorecem suficientemente as empresas nacionais, especialmente aquelas de pequeno e médio porte. O Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae) já incumbiu a EBAP/FGV de estudar esse problema.⁵⁸ O processo de licitação ou concorrência pública para compras governamentais precisa ser urgentemente desburocratizado e ter seus prazos abreviados. Ainda é um processo lento e ineficiente, que impede que firmas que não oferecem o *melhor negócio* para o governo ganhem, o que causa desperdícios e prejuízos para os cofres públicos. Há um Programa de Geração de Emprego em Pequenas e Médias Empresas. Se o governo comprasse mais dessas empresas, contribuiria para a criação de novos empregos.

12. *Emprego direto pelo governo*

O emprego na administração pública sempre foi um *esteio* para a economia dos tempos de crise e de deflação devido à massa de salários que financia as despesas de consumo que vão alimentar o setor privado com certeza absoluta, sem diminuição por causa da redução maciça dos investimentos, dos negócios em geral, do pessoal empregado no setor privado, etc. Uma parte, porém, dessa massa de recursos pode ser poupada e, o que é pior, entesourada, mas a maior parte tem que ser gasta para o sustento dos funcionários públicos e de suas famílias. Concordamos com os argumentos de Fernando Rezende⁵⁹ a favor de um aumento do emprego público nos municípios, especialmente nas pequenas cidades e nos setores sociais como saneamento, limpeza pública, transporte, saúde e educação, financiado com recursos federais (IR, etc.) através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Não obstante essa argumentação, contando com maior número de empregados/funcionários, deve, todavia, o serviço público ser mais produtivo do que tem sido até agora, através da padronização do tempo gasto por tipo de serviço, sendo sua execução objeto de planejamento e controle através do acompanhamento sistemático (*monitoring*; MTM, etc.). Sugestões a respeito foram feitas em *Algumas técnicas de planejamento e administrativas que poderiam ser usadas no setor educação e noutros setores*.⁶⁰

13. *Emprego por ramo de atividade*

13.1 Construção civil

Essa é uma atividade que sempre absorveu e vai absorver no futuro muita mão-de-obra, mais que qualquer outro setor ou ramo. Surge a pergunta: não seria desejável que esse setor se automatizasse mais, inclusive através da prefabricação de elementos de construção, para poder construir muito mais habitações sociais e executar obras de saneamento e transporte social, escolas de

⁵⁸ Veja Rezende, F. et alii. *A participação das pequenas e médias empresas no mercado de compras governamentais*. Rio de Janeiro. FGV/EBAP, Cebrae, 1981. mimeogr.

⁵⁹ Rezende, Fernando. *Finanças Públicas*. op. cit., especialmente o cap. O emprego público como instrumento de política econômica.

⁶⁰ Gersdorff, Ralph von. *Educação brasileira...* op. cit. c. 8. p. 79-102.

todos os graus e tipos e postos médicos? Isso, naturalmente, aumentaria sensivelmente o desemprego, mas outros ramos poderiam absorver a mão-de-obra excedente. Dever-se-ia fazer um esforço adicional de treinamento objetivando a preparação do trabalhador para aqueles ramos.

13.2 Educação, saúde, comércio, turismo e outros serviços

Esses setores, tal como o serviço público, são muito intensivos em mão-de-obra. Há carência de professores com melhor qualificação, de enfermeiras, de auxiliares de enfermagem, etc. Naturalmente uma absorção adicional depende de verbas que possam ser captadas nos setores público e privado.⁶¹

Nos trabalhos de escritório está prevista para o futuro uma automatização bem maior do que a atual, fazendo-se necessário o treinamento de auxiliares de escritório, secretárias, etc., para outros tipos de ocupação.

13.3 O setor informal, o artesanato, a indústria

É nesse setor *informal* que atuam os subempregados, aqueles que trabalham em tempo integral (de 8 horas ou mais) e ganham menos ainda que um salário mínimo. Podem ter vários *empregos* de tempo parcial; são *biscateiros*, vendedores de mercadorias nas ruas, com pouquíssimas vendas, quase mendigos. Precisam de treinamento, de ajuda para o sustento pessoal e da assistência do Sine e da SECT do Ministério do Trabalho para encontrar emprego que lhes pague mais.

Os menores das áreas com habitantes de baixa renda têm dificuldade em aprender um ofício, porque são vítimas de um círculo vicioso burocrático, formalista, visto que o sistema formal de educação não ajuda: se há escolas, não são aceitos por falta de documentação; se aceitos, são reprovados, o que conduz à evasão.⁶² As escolas profissionalizantes não os aceitam porque eles não têm a idade ou o grau de escolaridade por elas exigidos. São obrigados, então, a aprender um ofício *em caráter informal*,⁶³ de natureza, naturalmente, muito exploradora. A maioria, porém, ingressa no emprego, apesar de não-qualificado, e permanece nele embora o sistema produtivo moderno exija cada vez mais um mínimo de qualificação (alfabetização, ou 1º grau completo, pelo menos), mesmo nas tarefas mais simples.⁶⁴

Quanto à estrutura do setor indústria e seu impacto sobre o emprego, verificou-se que as indústrias não-metálicas desempenham papel fundamental, tendo

⁶¹ Gersdorff, Ralph von. A identificação sistemática das fontes de financiamento dos setores sociais. *Revista de Administração Pública*, 14(1):25-47, jan./março 1980 e Fontes potenciais de financiamento do Inamps. *Vida Hospitalar*, São Paulo, AHESP, ns. 5 e 6, 1979.

⁶² Pinto, L. S. de S. A avaliação do rendimento escolar na perspectiva da literatura educacional especializada. *Sociologia*, São Paulo, USP, 29(1), 1979. Veja também Gersdorff, Ralph von. *Educação Brasileira*. . . op. cit. p. 32 e 64.

⁶³ Veja Silva, A. R. et alii. Um estudo preliminar sobre o menor carregador em feiras livres. *Serviço Social*, São Paulo, Cadernos PUC-Educ/Cortez, dez. 1980. p. 77.

⁶⁴ Sobre o papel da economia da educação no artesanato e na indústria, há descrições mais amplas acompanhadas de análises e sugestões no artigo de Gersdorff, Ralph von. Pesquisa econômica aplicada à educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, MEC/Inep, (115):46-66, jul./set. 1969.

proporcionado, em 1970,⁶⁵ acima de 70% das oportunidades de trabalho. Como a indústria, nomeadamente a metálica (automação, robôs), está ficando cada vez mais intensiva em capital, absorveu menos mão-de-obra do que se esperava. É preciso estudar os processos industriais para ver quais poderiam utilizar tecnologias *intermediárias*,⁶⁶ mais intensivas em mão-de-obra e menos intensivas em capital e energia.

Na hipótese de que o problema hidráulico para a agricultura do Nordeste não possa ser resolvido realmente para toda a região, parece-nos que só resta uma solução — fazer aquilo que foi feito pelos países que têm carência total ou parcial de recursos naturais, tanto agrícolas como minerais: industrializar e fornecer serviços na base de recursos importados de outras regiões e do exterior e investir maciçamente em educação e treinamento.

O subemprego é maior no Nordeste. São altos os índices de subemprego nas duas capitais (Recife e Salvador) pesquisadas pelo IBGE. Em novembro de 1980 o total de subempregados chegou a constituir 25% da força de trabalho em Recife e mais de 30% em Salvador, contra 19% em Belo Horizonte, 11,5% em São Paulo e Porto Alegre e 12% no Rio de Janeiro. Em março de 1981, Recife teve um índice de subemprego de 15,3%, além de uma taxa de desemprego de 8,8%. Em Salvador, os dois índices foram, respectivamente, de 13,4% e 9,2%; em Porto Alegre, 6,7% e 6,8%; em Belo Horizonte, 12,4% e 9,9%; em São Paulo, 6,3% e 7,5%; e no Rio de Janeiro, 8,1% e 8,9%.⁶⁷

13.4 Agricultura, pecuária, pesca, florestamento, minas

Todas essas atividades estão ficando cada vez menos intensivas em mão-de-obra mas, à medida que a infra-estrutura social (educação, saúde, previdência, habitação, transporte social) é fornecida à área rural e a reforma agrária é expandida, maior número de pessoas, inclusive “bóias-frias”, vai desistir da migração para pequenas cidades e, a seguir, passar às grandes cidades. Ninguém entende por que o governo não providencia melhor colocação e algum treinamento para a mão-de-obra migrante, com o que esta poderia ser, pelo menos, preservada da exploração pelos intermediários, pelos empreiteiros (“gatos”, etc.).

O estabelecimento de cooperativas e de *centros sociais rurais*, como aqueles já estabelecidos em áreas urbanas,⁶⁸ poderia servir para fornecer à mão-de-obra volante os serviços sociais dos quais precisa urgentemente, tais como orientação e assistência jurídica, educacional, ocupacional, médico-odontológica, nutricional, de treinamento, etc.

⁶⁵ Silva, P. F. e *Aspectos tecnológicos da estrutura industrial brasileira — uma análise de insumo — produto*. Rio de Janeiro, BNDE, 1980. p. 14.

⁶⁶ Veja Ford, W. F. & Gersdorff, Ralph von. A identificação de tecnologias obsoletas em regiões avançadas e seu uso nas regiões atrasadas. In: Gersdorff, Ralph von. *Identificação e elaboração de projetos*. op. cit. p. 72-82. Nos EUA essa técnica é também chamada “economic development via backward invention”.

⁶⁷ Segundo dados fornecidos pelo IBGE e publicados no *Jornal do Brasil*, um entre cada seis componentes da força de trabalho do Rio de Janeiro esteve subempregado ou desempregado em março de 1981. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 13, 9.5.81.

⁶⁸ Gersdorff, Ralph von. Centros Sociais Urbanos: situação, problemas, sugestões. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, n. 341, jan./mar. 1980.

Um freio para a mecanização da lavoura em grande escala no Brasil, que libera mão-de-obra rural, é o solo ondulado; no caso da cultura da cana-de-açúcar, por exemplo, impede o uso de grandes máquinas, forçando a invenção e o uso de máquinas pequenas ou de tamanho médio ou a utilização mais intensiva de mão-de-obra.

13.5 Energia, transportes e comunicações

O aproveitamento das *novas* fontes de energia como álcool, biomassa, energia solar, etc. tem a vantagem de exigir mão-de-obra numerosa até nas áreas rurais.⁶⁹

A construção das vias de transporte no Brasil, como na África e Ásia, inclusive estradas de ferro, absorve muita mão-de-obra. Para as comunicações está ainda faltando, a nível nacional, mão-de-obra de nível médio, de maneira que a menos que se promova com urgência sua formação ou treinamento no país, é necessário recrutar esse pessoal no exterior.

14. Conclusão

Chegamos à conclusão de que no Brasil não precisa existir, de modo algum, desemprego, subemprego e sub-remuneração. Deveria haver possibilidades de educação e de treinamento para adolescentes e adultos que querem trabalho e buscam emprego, mas não o encontram por falta de instituições de treinamento que possam ministrá-lhes os ensinamentos e estudos de que necessitam para uma colocação no mercado de trabalho. As agências de emprego públicas e particulares (rede ainda muito esparsa e fraca) poderiam encaminhar as pessoas que não encontram emprego (por falta de certificados e diplomas de formação, outros documentos e demais empecilhos) a essas instituições. Mesmo a nível internacional falta ainda um serviço de emprego.⁷⁰

Resolver os problemas de emprego significa resolver também os problemas do aumento da produção, da exportação e, com eles, do equilíbrio do balanço de pagamentos, mas isso exigiria mudanças no sistema de planejamento, especialmente do planejamento da base à cúpula, o qual deveria incluir uma sistemática de identificação de projetos econômicos e sociais, inclusive de projetos intensivos em mão-de-obra. O governo teria um papel-chave nesse processo, incentivando o setor privado a aproveitar as oportunidades de produção descobertas pelo sistema proposto e o setor público a identificar a mão-de-obra ociosa, colocando-a nas vagas do setor particular ou empregando-a diretamente.

Summary

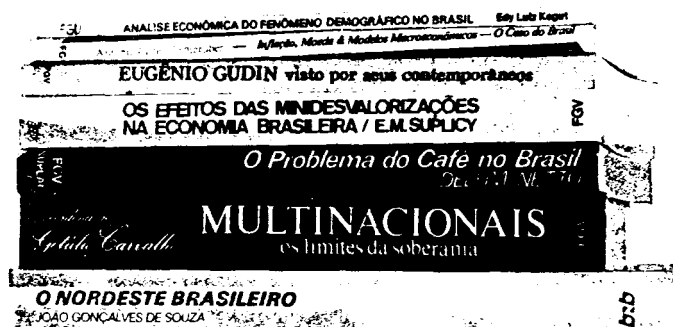
The objective of this article is to show that the solution of the unemployment and underemployment problems in Brazil has been neglected hitherto by the

⁶⁹ Veja Pereira, Armand F. & Warkov, S. Energy for rural development in semi-arid areas of Northeast Brazil. In: King & Cleveland *Bioresources for development*. New York, Pergamon, 1980; W. H. Bartsch, L. E. Richter. Evaluación y planificación de la mano de obra rural en los países en desarrollo. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 83(1), 1971.

⁷⁰ Veja Gersdorff, Ralph von. Proposals to establish an international placement service. *Capital*, Calcuta, 13 abr. 1967, e *International Development Review*, Washington, DC, Society for International Development, June 1967.

Government. No specific plans have been elaborated so that a sudden increase of unemployment and underemployment finds the Government unprepared.

The author makes various suggestions. One is to establish an organization for the systematic identification, selection and elaboration of projects of different sizes and on different levels of government. Having sufficient projects in the "pipeline" there should be no problem to train and place the unemployed and underemployed in vacancies created by the execution of such projects. These activities can be best organized in the framework of "bottom-up" and regional planning.



Livros de

ECONOMIA

editados pela FGV

Inflação, moeda & modelos macroeconômicos - o caso do Brasil de Carlos Lemgruber
141 páginas

Eugênio Gudim visto por seus contemporâneos
160 páginas

O problema do café no Brasil de Antonio Delfim Netto
259 páginas

Análise econômica do fenômeno demográfico no Brasil de Edy Luiz Kogut
114 páginas

Os efeitos das minidesvalorizações na economia brasileira de Eduardo Matarazzo Suplicy - 2.^a ed.
254 páginas

Multinacionais - os limites da soberania de Getúlio Carvalho - 3.^a ed.
387 páginas

O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional de João Gonçalves de Souza
409 páginas